

SENTENZA DELLA CORTE

26 febbraio 1991 \*

Nella causa C-198/89,

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata inizialmente dai sigg. Georgios Kremis e Étienne Lasnet, membri del servizio giuridico, assistiti dal sig. Spyridon Karalis, relatore presso il Consiglio di Stato greco, distaccato presso il servizio giuridico, in qualità di agenti, e successivamente dal sig. Xenofon Yataganas, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Guido Berardis, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

**Repubblica ellenica**, rappresentata inizialmente dalla sig.ra Evi Skandalou, membro del servizio giuridico del ministero degli Affari esteri, e successivamente dall'avv. Fotis Spathopoulos, capo del servizio degli affari giuridici del ministero dell'Economia nazionale, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica ellenica, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, prestazione consistente nell'esercizio delle attività contemplate dall'art. 1, n. 1, della legge 27 settembre 1977, n. 710 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica*, n. A 283), sulle guide turistiche che accompagnano i turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di un'autorizzazione che

\* Lingua processuale: il greco.

presuppone l'acquisizione di una determinata formazione professionale comprovata da un diploma, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE,

## LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida e M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese delle parti all'udienza dell'8 novembre 1990, durante la quale la Commissione è stata rappresentata dal sig. X. Yataganas, membro del servizio giuridico, e la Repubblica ellenica dall'avv. F. Spathopoulos, capo del servizio degli affari giuridici del ministero dell'Economia nazionale, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 dicembre 1990,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 20 giugno 1989, la Commissione ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica ellenica, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato

membro, quando detta prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una autorizzazione che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione professionale comprovata da un diploma, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

2 Le disposizioni cui si riferisce il presente ricorso sono contenute nell'art. 1, n. 1, della legge 27 settembre 1977, n. 710 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica*, n. A 283), sulle guide turistiche. Secondo queste disposizioni è guida turistica chi accompagna turisti stranieri o nazionali o visitatori del paese, guidandoli e mostrando loro le curiosità locali, i monumenti antichi o storici, le opere artistiche di ogni epoca, spiegandone l'importanza, la destinazione, la storia e fornendo informazioni generali sulla Grecia antica e moderna.

3 Il 23 febbraio 1987 la Commissione ha indirizzato al governo ellenico una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE. Secondo questa lettera la Grecia non si sarebbe conformata a quanto prescritto dal diritto comunitario, in particolare dall'art. 59 del Trattato CEE, a proposito della prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro. Con lettera 14 maggio 1987 le autorità elleniche hanno contestato il punto di vista della Commissione. Il 20 aprile 1988 la Commissione ha emesso un parere motivato con il quale ha ribadito il proprio punto di vista ed ha invitato il governo ellenico ad adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi entro il termine di due mesi. Avendo constatato che il governo ellenico non accettava il suo punto di vista, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

4 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

- 5 In via preliminare, si deve osservare che le attività di una guida turistica originaria di uno Stato membro diverso dalla Grecia e che accompagna i partecipanti ad un viaggio organizzato in Grecia a partire da detto Stato membro possono essere esercitate sotto due distinti regimi giuridici. Un'impresa di turismo con sede in un altro Stato membro può avvalersi delle guide che lavorano alle sue dipendenze. In tale ipotesi è l'impresa di turismo che presta il servizio ai turisti tramite le proprie guide turistiche. Tale impresa, però, può anche avvalersi di guide turistiche indipendenti, stabilite nell'altro Stato membro di cui s'è detto. In questa ipotesi il servizio è prestato dalla guida turistica all'impresa di turismo.
  
- 6 Le due ipotesi soprammenzionate riguardano pertanto prestazioni di servizi fornite rispettivamente dall'impresa di turismo ai turisti e dalla guida turistica indipendente all'impresa di turismo. Tali prestazioni, limitate nel tempo e non disciplinate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, costituiscono attività retribuite ai sensi dell'art. 60 del Trattato.
  
- 7 Occorre accertare se queste attività rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 59 del Trattato.
  
- 8 A questo proposito il governo ellenico ha sostenuto che l'art. 59 del Trattato si applica solo al caso in cui il prestatore e il destinatario del servizio sono stabiliti in differenti Stati membri.
  
- 9 L'art. 59 del Trattato, anche se si riferisce espressamente soltanto alla situazione di un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione, ha nondimeno lo scopo di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato sul cui territorio deve essere fornita la prestazione (v. sentenza 10 febbraio 1982, *Transporoute*, punto 14 della motivazione, causa 76/81, *Racc. pag. 417*). Solo nel caso in cui tutti gli elementi attinenti all'attività considerata sono confinati all'interno di un solo Stato

membro, le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi non trovano applicazione (sentenza 18 marzo 1980, Debauve, punto 9 della motivazione, causa 52/79, Racc. pag. 833).

- 10 Di conseguenza, le disposizioni dell'art. 59 si devono applicare in tutti i casi in cui un prestatore offre i propri servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale egli è stabilito, qualunque sia il luogo in cui sono stabiliti i destinatari di detti servizi.
- 11 Trattandosi nella fattispecie, e nelle due ipotesi descritte nel punto 5 della presente sentenza, di prestazioni di servizi effettuate in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito il prestatore, l'art. 59 del Trattato trova applicazione.
- 12 Si deve poi esaminare se la prestazione di cui trattasi sia già oggetto di una disciplina comunitaria.
- 13 Il governo ellenico sottolinea a tale proposito che occorre distinguere la professione di guida turistica da quella di guida accompagnatrice. Orbene, dal quattordicesimo considerando e dall'art. 2, n. 5, della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/368/CEE, concernente misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per quanto riguarda varie attività (ex classe 01 - classe 85 CITI), comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività (GU L 167, pag. 22), risulta che solo la professione di guida accompagnatrice è stata oggetto di armonizzazione comunitaria. Di conseguenza, il fatto di essere abilitato all'esercizio dell'attività di guida accompagnatrice non implicherebbe assolutamente il diritto di esercitare l'attività di guida turistica.
- 14 Questo argomento non può essere accolto. È infatti sufficiente osservare che la Commissione non ha affatto sostenuto che le due professioni siano identiche e che l'accompagnatore turistico possa indifferentemente esercitare questa attività o quella di guida turistica. Nel ricorso, essa fa riferimento unicamente alla funzione

di guida turistica esercitata dalla persona che si sposta con un gruppo di turisti, senza porre il problema di stabilire se tale persona eserciti anche la funzione di guida accompagnatrice.

- 15 Occorre pertanto chiedersi se, in mancanza di armonizzazione comunitaria, l'applicazione della normativa ellenica controversa alle guide turistiche che accompagnano un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro sia compatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE.
  
- 16 Si deve poi ricordare che gli artt. 59 e 60 del Trattato prescrivono non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore in ragione della sua cittadinanza, ma altresì la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi imposta per il motivo che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale la prestazione viene fornita. In particolare, lo Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul proprio territorio al rispetto di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione di servizi.
  
- 17 Si deve rilevare a questo proposito che la prescrizione contenuta nelle citate disposizioni della normativa ellenica costituisce una restrizione di tal genere. Subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di un determinato titolo, detta normativa, infatti, impedisce allo stesso tempo sia alle imprese di turismo di fornire tale prestazione tramite il proprio personale sia alle guide turistiche indipendenti di offrire i propri servizi a queste imprese nel corso di viaggi organizzati. Inoltre, impedisce ai turisti che partecipano a tali viaggi organizzati di avvalersi, a loro scelta, delle prestazioni considerate.
  
- 18 Tenuto tuttavia conto delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini dette prestazioni a requisiti di qualificazione del prestatore conformemente alle norme che disciplinano questi tipi di attività nel suo territorio non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamen-

tale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitino la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non risulti tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, i suddetti requisiti debbono essere obiettivamente necessarie al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguiti (v., tra l'altro, sentenza 4 dicembre 1986, Commissione/Germania, punto 27 della motivazione, causa 205/84, Racc. pag. 3755).

19 Ne consegue che tali condizioni possono essere considerate compatibili con gli artt. 59 e 60 del Trattato soltanto qualora sia provato che sussistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all'interesse generale le quali giustificano restrizioni della libera prestazione di servizi, che tale interesse non è già garantito dalle norme dello Stato in cui il prestatore è stabilito e che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno incisivi.

20 Il governo ellenico sostiene che la normativa controversa trova la sua giustificazione nell'interesse generale, attinente alla valorizzazione del patrimonio artistico e archeologico del paese e alla tutela dei consumatori. A questo riguardo sottolinea la differenza essenziale fra la trasmissione scritta e quella orale delle informazioni relative a questi patrimoni. A suo parere le autorità elleniche esercitano un controllo di qualità sulla documentazione stampata che circola all'interno del paese e vigilano affinché la documentazione diffusa fuori dalla Grecia dia una corretta rappresentazione del retaggio artistico e culturale del paese. Il controllo delle informazioni trasmesse oralmente dalla guida turistica ad un determinato gruppo di turisti sarebbe, per contro, più difficile. Il governo ellenico ritiene che la normativa considerata sia a maggior ragione giustificata, dato che, in taluni Stati membri, l'attività di guida turistica può essere esercitata senza che sia necessaria una qualificazione professionale.

21 Si deve constatare che l'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio artistico e archeologico di una nazione e alla tutela del consumatore può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione di servizi. Il requisito fissato dalla normativa ellenica eccede, tuttavia,

quanto è necessario a garantire la tutela di questo interesse, giacché subordina l'attività della guida turistica che accompagna gruppi di turisti provenienti da un altro Stato membro al possesso di una autorizzazione.

- 22 In effetti, l'accompagnamento professionale di cui trattasi nella presente controversia si svolge in condizioni particolari. La guida turistica, indipendente o salariata, si sposta con i turisti che accompagna in circuito chiuso; essi si trasferiscono temporaneamente, in gruppo, dallo Stato membro in cui sono stabiliti nello Stato membro da visitare.
- 23 Stando così le cose, il requisito del possesso di una licenza imposto dallo Stato membro di destinazione ha l'effetto di ridurre il numero di guide turistiche idonee ad accompagnare i turisti in circuito chiuso. Ciò può indurre un organizzatore di viaggi ad affidarsi a guide locali, impiegate o stabilite nello Stato membro in cui è fornita la prestazione. Orbene, questa conseguenza potrebbe presentare per i turisti beneficiari delle prestazioni di servizi di cui trattasi l'inconveniente di non poter disporre di una guida avente familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche.
- 24 Va inoltre osservato che una gestione redditizia di questi viaggi di gruppo dipende dalla reputazione commerciale dell'organizzatore, il quale è sottoposto alla pressione della concorrenza di altre imprese di turismo, e che il mantenimento di tale reputazione e la pressione della concorrenza determinano già una certa selezione delle guide turistiche e un controllo della qualità delle loro prestazioni. Tale circostanza può contribuire, in funzione delle aspettative dei gruppi di turisti di cui trattasi, alla valorizzazione del patrimonio artistico e archeologico ed alla tutela dei consumatori, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici che possono essere visitati solo con una guida professionista.
- 25 Ne consegue che la normativa di cui trattasi, tenuto conto della gravità delle restrizioni che comporta, è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, cioè la valorizzazione del patrimonio storico e la migliore diffusione possibile delle conoscenze relative al patrimonio artistico e culturale dello Stato membro in cui è effettuato il viaggio, nonché la tutela dei consumatori.

- 26 Il governo ellenico sottolinea ancora che è impossibile conciliare il punto di vista formulato dalla Commissione nel suo ricorso con l'azione da lei parallelamente intrapresa in vista dell'adozione della proposta di direttiva relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale (GU 1989, C 263, pag. 1) che integra la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16).
- 27 È vero che detta proposta di direttiva prevede, per quanto riguarda le professioni per il cui esercizio la Comunità non ha stabilito il livello minimo di qualificazione necessario, la facoltà per gli Stati membri di definire essi stessi detto livello minimo.
- 28 Si deve tuttavia ricordare che disposizioni di diritto derivato possono riguardare esclusivamente misure nazionali compatibili con le condizioni fissate dall'art. 59 del Trattato, tali quali definite nella giurisprudenza della Corte.
- 29 Di conseguenza, occorre constatare che la Repubblica ellenica subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando detta prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una autorizzazione che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione professionale comprovata da un diploma, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

### Sulle spese

- 30 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché la Repubblica ellenica è rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) **La Repubblica ellenica, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando detta prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una autorizzazione che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione professionale comprovata da un diploma, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.**
- 2) **La Repubblica ellenica è condannata alle spese.**

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Díez de Velasco	
Kakouris	Schockweiler	Grévisse	Zuleeg	Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 febbraio 1991.

Il cancelliere  
J.-G. Giraud

Il presidente  
O. Due